Die Machtmittel des Völkerbundsrats aus Artikel 16 der Satzung

---

Inaugural-Dissertation
der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen
vorgelegt von

Rudolf Dettweiler
aus München

Approbiert am 27. Januar 1937

München
Buchdruckerei R. Gach
1937

Referent: Univ.-Professor Dr. Köhler

A. Die Verteilung der Machtmittel des Völkerbundes auf Rat und Versammlung

Vor dem Krieg und bis zur Gründung des Völkerbundes gab es keine Einrichtung, die eine zwangsweise Durchführung des Völkerrechts ermöglichte, wenn es auch gelegentlich zu einem gemeinsamen Vorgehen und gemeinsamen Kundgebungen der Mächte kam (z. B. im Boxeraufstand in China). Hier handelte es sich aber immer um freiwillig zwischen den Mächten verhandelte Vereinbarungen. Während des Weltkrieges tauchte der Gedanke auf, eine straffere völkerrechtliche Gemeinschaft zu gründen, der die Befugnis zustehen sollte, die Völkerrechtsgrundsätze, die bisher auf Treu und Glauben aufgebaut waren, mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Die Mitglieder des zu gründenden Bundes sollten durch eine internationale Exekution gezwungen werden können, die durch ihre Mitgliedschaft übernommenen Verpflichtungen zu befolgen. Im Fall einer Verletzung der Satzung sollte also das rechtsbrüchige Mitglied zur Wiedergutmachung des Unrechts durch ein gemeinsames notwendiges Vorgehen aller übrigen Mitglieder gebracht werden nach dem Grundsatz „Alle für einen und einer für alle“ [1]).

Als ausführende Organe des neugegründeten Völkerbundes wurden die Bundesversammlung und der Rat geschaffen. Diese beiden Organe haben die in der Satzung des Bundes verankerten Grundsätze zu überwachen und für ihre genaue Einhaltung zu sorgen.

Auffallenderweise ist in der Satzung die Zuständigkeit dieser beiden Organe allgemein nicht für bestimmte Gebiete abgegrenzt, sondern sie sind einander gleichgestellt. Art. 2 stellt zunächst folgendes fest:

> „Der Bund übt seine in dieser Satzung bestimmte Tätigkeit durch eine Bundesversammlung und einen Rat, denen ein ständiges Sekretariat beigegeben ist, aus.“

Außerdem wird in den folgenden Artikeln 3 und 4 mit den gleichen Worten sowohl der Bundesversammlung wie auch dem Rat die Zuständigkeit gegeben, über jede Frage zu befinden, „die

---

[1]) vgl. Schücking und Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Auflage Berlin 1924, S. 617.

in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt". Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die Versammlung und der Rat unabhängig voneinander und selbständig handeln können.

Doch gibt es auch Fälle, in denen entweder die Bundesversammlung oder der Rat allein zuständig ist. In der Sitzung vom 7. 12. 1920 hat die Plenarversammlung in einem Beschluß festgestellt: „Le Conseil et l'Assemblée ont chacun des pouvoirs et des devoirs spéciaux. Aucun de ces organes n'a le droit de trancher aucune des questions que les Traités et le Pacte réservent à l'autre," fügte aber hinzu: „mais le Conseil et l'Assemblée ont le droit de discuter et d'examiner toutes questions rentrant dans la compétence générale de la Société".

Schücking und Wehberg unterscheiden in ihrem Kommentar [2]) drei Gruppen:

a) „Angelegenheiten, die zur besonderen Kompetenz des einen oder anderen Organs gehören (ausschließliche Kompetenz)";
b) „Angelegenheiten, in denen beide Organe, und zwar jedes für sich, zuständig sind (konkurrierende Kompetenz)";
c) „Angelegenheiten, in denen ein Zusammenwirken beider Organe vorgesehen ist (gemeinsame Kompetenz)".

Wir wollen uns nur mit der Gruppe a beschäftigen. Bei der Untersuchung derselben kommt man zu dem Ergebnis, daß die Zuständigkeit des Rates die der Versammlung bei weitem übersteigt. Als Beispiele seien angeführt die Abrüstung (Art. 8), die Kriegsverhütung (Art. 10 ff.), die Sühnemaßnahmen (Art. 16, 17).

Aus dieser Aufzählung geht hervor, daß gerade bei den Fragen von höchster politischer Bedeutung der Rat zuständig ist und nicht die Bundesversammlung. Dies ist insofern begrüßenswert, als der Rat infolge seiner geringeren Mitgliederzahl und seines öfteren Zusammentretens nicht so schwerfällig ist wie die Versammlung. Seine Entscheidung in den genannten Angelegenheiten kann von der Bundesversammlung nicht angefochten werden, auch wenn sie selbst zu dem betreffenden Punkt Stellung nimmt (vgl. die Sitzung der Versammlung am 9. 10. 35, in der zu dem Beschluß des Rats über die Bestimmung des Angreifers im italienisch-abessinischen Streitfall Stellung genommen wurde; dabei wurde betont, daß es sich hier nur um die Feststellung des Einverständnisses der übrigen Völkerbundsmitglieder mit dem in rechtlicher Beziehung ausreichenden Beschluß des Rates handle).

Es erscheint also sehr vernünftig, daß der Rat und nicht die Versammlung neben anderen wichtigen Aufgaben auch mit dem heiklen und schwerwiegenden Gebiet der Wiederherstellung des ge-

---

[2]) a. a. O., 3. Auflage, S. 382.

brochenen Friedens, mit den Sühnemaßnahmen gegen einen satzungsbrüchigen Staat befaßt wurde.

In den verschiedenen Völkerbundsentwürfen kam dies nicht überall zum Ausdruck. Die meisten Entwürfe hatten zwar eine Zwangsvollstreckung vorgesehen; aber die Vorschläge, wem die Entscheidung über ihre Ingangsetzung zufallen sollte, waren verschieden. Im Gegensatz zu anderen Vorschlägen sah der italienische Regierungsentwurf in Art. 28 ff. dafür den Rat vor, wie es dann auch in Art. 16 der Völkerbundssatzung niedergelegt wurde.

Im folgenden soll nun eine Darstellung der dem Völkerbundsrat aus Art. 16 zustehenden Machtmittel zur Bekämpfung des unerlaubten Krieges, des „Ueberfallkrieges“, gegeben werden.

B. Die Machtmittel des Völkerbundsrates

In Art. 16 Abs. 1 der Satzung ist die Rede von den Sühnemaßnahmen („Sanktionen“), die gegen den Mitgliedstaat ergriffen werden sollen, der in Verletzung einer der ihm aus den Art. 12, 13 und 15 entstandenen Verpflichtungen zum Krieg schreitet, also in folgenden Fällen:

1. ohne vorher die Streitfrage einem schiedsgerichtlichen oder gerichtlichen Verfahren oder der Prüfung durch den Rat unterbreitet zu haben (Art. 12 Abs. 1 Satz 1);
2. ohne drei Monate nach der schiedsgerichtlichen oder der gerichtlichen Entscheidung oder dem Bericht des Rates gewartet zu haben (Art. 12 Abs. 1 Satz 2);
3. gegen ein Bundesmitglied, das sich dem Spruch aus Art. 13 fügt (Art. 13 Abs. 4);
4. gegen ein Bundesmitglied, das sich einem einstimmig angenommenen Vorschlag des Rates (Art. 15 Abs. 6) oder einem qualifizierten Mehrheitsbeschluß der Versammlung (Art. 15 Abs. 10) fügt;
5. gegen einen Staat, dem der Rat (oder die Bundesversammlung) die ausschließliche Zuständigkeit für den Streitfall nach internationalem Recht zuerkennt (Art. 15 Abs. 8 und 10).

In allen diesen Fällen ist Voraussetzung zur Anwendung der Maßnahmen aus Art. 16 Abs. 1 und 2 ein bereits begonnener Krieg; Kriegsdrohungen allein können sie noch nicht auslösen.

In Abs. 4 des genannten Artikels ist noch eine weitere Maßnahme gegen ein Bundesmitglied enthalten, „das sich der Verletzung einer aus der Satzung entspringenden Verpflichtung schuldig macht“, nämlich der A u s s c h l u ß aus dem Bund.

I. Die Sühnemaßnahmen

1. Die Feststellung des Ueberfallkrieges

Aus der Fassung des Abs. 1 des Art. 16 kann man in keiner Weise darauf schließen, daß der Völkerbundsrat mit der Feststellung der Verletzung einer Verpflichtung aus Art. 12, 13 oder 15 und überhaupt mit den wirtschaftlichen Maßnahmen irgendetwas zu tun habe. In dem ganzen Abs. 1 ist der Rat mit keinem Wort erwähnt. Es heißt dort lediglich, daß die Bundesmitglieder verpflichtet sind, im Fall eines Ueberfallkrieges gegen den rechtsbrüchigen Staat die in Art. 16 aufgezählten wirtschaftlichen Sühnemaßnahmen zu ergreifen.

Aber wer ist befugt, über das Vorliegen eines Ueberfallkrieges zu entscheiden? Die Satzung schweigt darüber. Man hat es unterlassen, den Begriff des „zum Krieg schreiten" festzulegen, um die Gefahr zu vermeiden den Völkerbundsrat und die Bundesmitglieder zum Einschreiten zu zwingen in einem Zeitpunkt, wo es vielleicht günstiger ist, damit noch zu warten. Eine Begriffsbestimmung des Angreifers könnte auch dem Rechtsbrecher dazu dienen, seinen Angriff so einzuleiten, daß er nach dieser Bestimmung nicht verurteilt werden könnte. Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 erst hat eine Bestimmung des Angreifers aufgestellt, was aber bedeutungslos blieb, da das Protokoll nicht in Kraft getreten ist.

Es muß also im einzelnen Fall jemand feststellen, ob der Mitgliedstaat X zum Krieg (und zwar entgegen seinen Verpflichtungen aus den Art. 12, 13 und 15) geschritten ist. Aus dem Sinn des Art. 16 Abs. 1 ist zu entnehmen, daß derjenige, der die Sühnemaßnahmen in Anwendung bringt, d. i. jeder einzelne Mitgliedstaat, selbst die Prüfung vornimmt.

Da darüber doch Zweifel bestehen könnten, hat dies die zweite Bundesversammlung in Punkt 4 der Resolutionen vom 27. 9./4. 10. 1921 [3]) ausdrücklich bestätigt:

> „Es ist Sache der einzelnen Völkerbundstaaten, zu entscheiden, ob ein Bruch der Satzung vorliegt. Die Verpflichtungen, die den Mitgliedern aufgrund des Art. 16 obliegen, ergeben sich unmittelbar aus der Satzung, und ihre Erfüllung ist eine Sache der Vertragstreue."

Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, daß eine Entscheidung durch die einzelnen Mitgliedstaaten große Gefahren in sich birgt. So ist es z. B. nicht ausgeschlossen, daß ein Mitgliedstaat sein selbständiges Entscheidungsrecht zu selbstsüchtigen Zwecken

---

[3]) vgl. S. 8.

mißbraucht. Die Kriegshandlung des satzungsbrüchigen Staates wird so angesehen, als hätte er sie gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Damit ist zwar, wie in Punkt 3 der Richtlinien vom 4. 10. 1921 festgestellt wird, noch kein Kriegszustand zwischen dem rechtsbrüchigen und den übrigen Bundesmitgliedern hergestellt; aber diese sind berechtigt, daraufhin dem Rechtsbrecher den Krieg zu erklären. Es ist also leicht denkbar, daß sich ein Staat, der schon lange die Absicht hat, den von ihm des rechtswidrigen Angriffs bezichtigten Staat zu überfallen, diese Gelegenheit zunutze macht zu seinen eigennützigen Zwecken, scheinbar im Belang der Allgemeinheit.

Ein weiteres Uebel besteht darin, daß die selbständige Entscheidung der einzelnen Völkerbundstaaten zu einer Verzettelung der in Aussicht genommenen Maßnahmen führt. Der Sinn der gegen den Rechtsbrecher anzuwendenden Druckmittel — sei es wirtschaftlicher oder militärischer — ist doch der, den Rechtsbrecher zu zwingen, von seinem widerrechtlichen Vorhaben abzulassen und den früheren Rechtszustand wiederherzustellen. Auf dieses Ziel sind alle gemeinschaftlichen Handlungen abzustellen.

Ob aber dieses Ziel zu erreichen ist, wenn jedes einzelne Bundesmitglied selbständig über das Vorliegen der Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 16 entscheidet? Der eine Staat kommt vielleicht zu dem Ergebnis, ein Ueberfall liege vor, und erfüllt seine Völkerbundspflichten, indem er „unverzüglich" die vorgeschriebenen wirtschaftlichen Maßnahmen ergreift; ein anderer dagegen hält eine Verletzung der Bundespflichten nicht für gegeben und ändert daher in seinen Beziehungen zu dem betreffenden Staat nichts.

Es ergäbe sich also in einem solchen Fall die Tatsache, daß der Zweck der Sühnevorschriften nicht erreicht würde, daß womöglich außerdem der vertragstreue Staat den Schaden seiner Pflichterfüllung tragen müßte insofern, als sein Wirtschaftsleben durch die Unterbrechung der Beziehungen zu dem vertragsbrüchigen Staat eine Schwächung erlitte.

Daß man diese Gefahren auch schon frühzeitig in Völkerbundskreisen selbst erkannte, geht aus den vielen Aenderungsvorschlägen zu Art. 16 hervor. So wurde beispielsweise der Antrag gestellt, alle Sühnemaßnahmen der Mitgliedstaaten solange zu verbieten, bis der Völkerbundsrat ein Gutachten über das Vorliegen eines Ueberfallkrieges erstattet habe.[4]) Ein gemeinsames, gleichmäßiges Vorgehen des Völkerbundes kann natürlich eine ganz andere — allein schon moralische — Wirkung erzielen, als wenn jeder Staat selbständig handelt. Und schon aus diesem Grund ist es empfehlenswert, eine einheitliche Stelle mit der Untersuchung über das Vor-

[4]) Actes de l'Assemblée, Séances Plénières, S. 415, 737: Vorschlag von Franguli̇s (Griechenland).

liegen eines Ueberfallkrieges zu betrauen, da nicht zu erwarten ist, daß je alle Mitgliedstaaten einheitlich über das Vorliegen eines rechtswidrigen Angriffes in einem bestimmten Fall entscheiden. Um alle diese Schwierigkeiten, die letzten Endes die Anwendbarkeit des Art. 16 in Frage stellen, zu beseitigen, machte bereits die 1. Bundesversammlung den Vorschlag, der Völkerbundsrat solle sich gutachtlich dazu äußern, ob ein Bruch der Völkerbundssatzung vorliege; dieses Gutachten solle allen Mitgliedern als Richtschnur dienen.

Die zweite Bundesversammlung ging noch weiter und nahm mehrere Satzungsänderungen an, die bis zu ihrer Ratifikation als Richtlinien zur Anwendung des Art. 16 dienen sollten, ebenso wie die bereits erwähnten Resolutionen vom 27. 9./4. 10. 1921.

Als neuer Abs. 2 des Art. 16 wurde von der Versammlung folgender Vorschlag angenommen:

„Es steht dem Rate zu, ein Gutachten darüber zu erstatten, ob ein Bruch der Völkerbundssatzung vorliegt oder nicht. Bei der Beschlußfassung des Rates über diese Frage werden die Stimmen der Mitglieder, die beschuldigt sind, zum Kriege geschritten zu sein, sowie derjenigen, gegen die der Krieg unternommen worden ist, nicht mitgezählt."

Ferner heißt es in Punkt 5 der Richtlinien:

„Jeder in Art. 16 vorgesehene Bruch der Völkerbundssatzung wird auf Verlangen eines Völkerbundsmitgliedes als dringliche Angelegenheit dem Rat überwiesen..."

Diese Bestimmungen übertragen dem Rat eine sehr wichtige Aufgabe in der Einleitung von Sühnemaßnahmen. Es ist allerdings bis heute noch keine der einschlägigen Satzungsänderungen in Kraft getreten. Ihre Bedeutung bewahren sie aber trotzdem als wichtige Auslegungsmaßregeln und Richtlinien zum Art. 16 zusammen mit den Resolutionen vom 4. Oktober 1921. Diese letzteren sollten bis zum Inkrafttreten der Satzungsänderungen als Auslegungsnormen des Art. 16 gelten. Nachdem nun freilich feststeht, daß keine der Satzungsänderungen je in Kraft treten wird, erscheint es vielleicht fraglich, ob damit nicht auch diese Richtlinien gegenstandslos geworden sind. Das ist aber zu verneinen, solange durch die Völkerbundsversammlung kein dahingehender neuer Beschluß gefaßt ist. Es ist ferner klar, daß der fast einstimmig durch die Versammlung abgelehnte ursprüngliche Text des Art. 16 keine tatsächliche Kraft mehr besitzt, wenn er auch offiziell noch weiter besteht. Außerdem beschloß der Rat in seiner Sitzung am 10. Januar 1922 [5]), sich an die von der Versammlung aufgestellten Richtlinien halten zu wollen.

Aus dem obengenannten Punkt 5 der Richtlinien ist also zu

[5]) Journal Officiel 1922, S. 88.

entnehmen, daß jedes Bundesmitglied — nicht nur jedes Ratsmitglied — berechtigt ist, die Einberufung des Rates zu verlangen, wenn seiner Ansicht nach die Voraussetzungen des Art. 16 gegeben sind. Zu der nun stattfindenden Ratssitzung werden auch Nichtmitglieder des Rates eingeladen, und zwar solche, deren Belange durch den Streitfall berührt werden (gemäß Art. 4 Abs. 6 der Satzung), z. B. Nachbarn des Angreifers (selbstverständlich auch Angreifer und Angegriffener selbst, falls sie nicht im Rat vertreten sind), ferner alle, denen bei der Mitarbeit an den Zwangsmaßnahmen eine besondere Aufgabe zufällt. Die erste Sorge des Rates wird es also sein, zu bestimmen, wer als Nichtratsmitglied zu den Ratssitzungen einzuladen ist. Der Rat entscheidet darüber in Abstimmung mit einfacher Mehrheit, da es sich nur um eine Verfahrensfrage handelt (Art. 5 Abs. 2).

Eine Streitfrage besteht darüber, ob die Stimmen des Angreifers und des Angegriffenen bei der Abstimmung des Rates über die Frage des Vorliegens eines rechtswidrigen Angriffes nach Art. 16 mitzählen [6]). Die 2. Bundesversammlung stellte fest, daß eine entsprechende Anwendung der Bestimmungen der Art. 15 Abs. 6 und Art. 16 Abs. 4, wonach bei der Abstimmung im Rat die an dem Streitfall beteiligten Staaten kein Stimmrecht haben, nicht stattfinden könne [7]). Sie beschloß daher in der als Abs. 2 des Art. 16 [8]) gedachten Satzungsänderung, daß die Stimmen der am Streitfall Beteiligten nicht zählen sollten, wenn sie auch an den Sitzungen teilnehmen und sogar Wert gelegt wird auf die Darlegung ihres Standpunktes. Diese Satzungsänderung wurde zwar nicht ratifiziert, man kann sie aber trotzdem als maßgebende Richtlinie ansehen, da ein Gutachten des Rates über das Vorliegen eines Ueberfallkrieges im ursprünglichen Art. 16 Abs. 1 nicht vorgesehen war und somit auch keine Bestimmung über die Abstimmungsmaßnahmen getroffen werden konnte. Diese neue Bestimmung steht also nicht im Widerspruch zu Art. 16. Außerdem muß auch hier der Grundsatz gelten, daß niemand Richter in eigener Sache sein kann [9]). Daß die Berechtigung des Mitstimmens auch aus Vernunftsgründen abzulehnen ist, geht aus einem Aufsatz von Prof. Dr. V. H. Rutgers [10]) hervor, in dem er allerdings den Art. 16 nur kurz streift. In bezug auf Art. 13 Abs. 4 sagt er wörtlich: „Hier hat der Rat sich mit einem Rechtsstreit im vollen Sinn (véritable litige) zu befassen. Hier würde das Mitstimmen der

---

[6]) vgl. Schücking u. Wehberg, a. a. O., 2. Auflage, S. 620.

[7]) Actes de la IIe Assemblée, Séances des Commissions, Bd. II, S. 319, 320.

[8]) s. oben S. 8.

[9]) vgl. Schücking u. Wehberg, a. a. O., S. 620.

[10]) „Die Aufgaben des Dreizehner-Ausschusses“ in „Völkerbund und Völkerrecht“, 2. Jg. S. 290, 291.

Parteien als Regel den Rat an der Erfüllung seiner Aufgabe verhindern. Hier scheint demgemäß eine vernünftige Auslegung, wie sie auch für Art. 16 Abs. 2 einleuchtend ist, zu dem Ergebnis zu führen, daß die Stimmen der Parteien nicht mitzählen..." Wenn in diesem Aufsatz nur auf den Abs. 2 des Art. 16 hingewiesen wird, so aus dem Grund, weil in Abs. 1 der Rat überhaupt nicht erwähnt ist. Wir können also diesen Hinweis Rutgers' auch auf den Abs. 1, d. h. das Gutachten des Rates, beziehen.

Es handelt sich, wie schon erwähnt, bei dem Gutachten des Rates — was ja der Name schon sagt — nicht um einen „Beschluß", wie er in Art. 5 Abs. 1 behandelt wird. Ein echter Beschluß liegt nur dann vor, „wenn diese Willensmeinung eine Selbstbindung oder Selbstverpflichtung des Völkerbundes anstrebt"[11]. Handelt es sich dagegen um Anregungen, Wünsche, Vorschläge u. dgl., d. h. also, wenn nicht der Völkerbund als solcher, sondern die einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen (wozu dem Bund die Macht fehlt und er also nur „empfehlen" kann), so ist die Einstimmigkeit des Art. 5 Abs. 1 nicht erforderlich[12]. Und in unserem Fall handelt es sich gerade um ein „Gutachten", das den Völkerbundsmitgliedern als Richtlinie dienen soll. Die endgültige Entscheidung bleibt ja weiterhin den einzelnen Staaten überlassen. Selbstverständlich wächst die moralische und politische Bedeutung der Entscheidung des Rates, wenn sie möglichst einstimmig gefaßt ist, und aus diesem Grund schon rechtfertigt sich das Eingehen auf die Möglichkeit des Stimmentzugs der Parteien.

Als im italienisch-abessinischen Streitfall der Völkerbundsrat in seiner Sitzung am 7. Oktober 1935 über den Bericht des Dreizehner-Ausschusses gemäß Art. 15 und darüber hinaus über den Bericht des Sechser-Ausschusses, durch den festgestellt wurde, daß Italien entgegen den Verpflichtungen aus Art. 12 zum Krieg geschritten sei und daher Art. 16 anzuwenden sei, stimmte zwar auch Italien mit ab, seine Stimme — die einzige gegen den Antrag — wurde aber nicht gezählt[13].

Es dürfte also zweifelsfrei feststehen, daß bei der Abstimmung des Rates über das Vorliegen eines Ueberfallkrieges die am Streit Beteiligten nicht mitstimmen.

Aber auch ein einstimmig gefaßter Entscheid des Rates nimmt den Bundesmitgliedern nicht ihr Recht auf selbständige Entscheidung. Das „Petit Manuel de la Société des Nations"[14] schreibt im

---

[11]) Freytagh-Loringhoven, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926, S. 91.

[12]) Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 511, 512: Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 91; Paul Barandon, Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes, Berlin 1933, S. 303.

[13]) Journal Officiel 1935, S. 1214 ff.

[14]) Genf 1935, 4. Auflage.

gleichen Sinn auf S. 94, daß die aus Art. 16 entspringenden Verpflichtungen unmittelbar auf den Staaten ruhen. Jedoch wörtlich heißt es weiter: „Cependant, dans l'ignorance des faits, les Etats peuvent attendre pour agir d'avoir été éclairées par les organes de la Société des Nations" mit einem Hinweis auf die Satzungsänderungen und Richtlinien von 1921. Es ist unter allen Umständen zu erstreben, daß sich die Bundesmitglieder der Ansicht des Rates anschließen. Die Feststellung des Satzungsbruches ist eine folgenschwere, die das äußerste Mittel zur Aufrechterhaltung des in der Satzung festgelegten Völkerrechts verlangt, wenn alle anderen versagen. Die Furcht vor den möglicherweise aus der Anwendung des Art. 16 entstehenden zwischenstaatlichen Verwicklungen — eine strenge Durchführung des Art. 16 bedeutet schließlich Krieg zur Bekämpfung des Krieges — ist die Ursache, weshalb bisher fast alle politischen Streitigkeiten nicht unter Berufung auf Art. 16, sondern auf Art. 11 vor dem Rat verhandelt wurden. Man darf daher annehmen, daß im allgemeinen die Völkerbundsmitglieder schon in ihrem eigenen Belang sich dem Urteil des Rates anschließen, um darin selbst eine Stütze und Schutz für sich zu finden.

Es seien hier auch einige Beispiele aus dem Schrifttum angeführt, aus denen hervorgeht, wie sehr diese Frage die Oeffentlichkeit beschäftigt. So schreibt Dr. Ernst Woermann[15]): „... Wir stehen hier vor einem der Kernpunkte des Kollektivsystems des Völkerbundes, der Frage der isolierten oder kollektiven Aktion. Das Problem tritt zunächst hier auf, bei der Frage, wer über den Paktbruch entscheidet. Das jetzt in Genf gewählte Verfahren folgt der Doktrin, daß es Sache der souveränen Entscheidung jedes einzelnen Staates ist, zu bestimmen, ob ein Paktbruch vorliegt. Es bestätigt die Doktrin aber auch wieder in einer Form, die die Praxis der individuellen Entscheidung mit einem Akt der Solidarität aller Ratsmitglieder (außer Italien) und fast aller Bundesmitglieder überhaupt verbindet." Und später: „Das eingeschlagene Verfahren verletzt also jedenfalls nicht den Buchstaben des Art. 16. Es fragt sich, ob es mit deren Sinn und Geist und den dem Rat durch Art. 4 zugewiesenen Pflichten vereinbar ist. ... Es fragt sich, ob es nicht der Sinn der Satzung ist, nicht nur die Verpflichtung, sondern auch das Recht der Bundesmitglieder zu Maßnahmen von so einschneidender Bedeutung erst dann auszulösen, wenn zwischen Sanktionsfrieden und Wirtschaftssanktionen eine Entscheidung des Rats darüber eingeschaltet worden ist, daß der Pakt im Sinn des Art. 16 gebrochen ist."

Schücking und Wehberg betonen[16]), es liege im Sinn der Satzung, „daß sich die Völkerbundsmitglieder dem Gutachten des

---

[15]) „Die Technik der Sanktionen" in „Völkerbund u. Völkerrecht", 2. Jg. S. 605 ff.
[16]) Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 621.

Rats anschließen, sei es, daß der Rat einen Ueberfallkrieg annimmt, sei es auch das Gegenteil. Sonst könnten aus vereinzelten Aktionen schwere Streitfälle entstehen. Die Befolgung des Gutachtens setzt voraus, daß das Mitglied nicht vorher schon Sühnemaßnahmen ergriffen hat, wozu es nach Auffassung der 2. Bundesversammlung berechtigt ist."

Barandon erwähnt[17]) den Bericht des Generalsekretärs des Völkerbunds vom 17. 5. 1927 über die Rechtsfolgen der wirtschaftlichen Sühnemaßnahmen, der von der Voraussetzung ausgehe, „daß dieser Artikel (16) tatsächlich nur Anwendung finden wird nach einer vorherigen Empfehlung des Rats und entsprechend der von ihm gegebenen Direktiven, da es unzulässig sei, daß ein Mitgliedstaat oder eine Gruppe solcher Staaten auf eigene Faust und im Gegensatz zur allgemeinen Meinung des Völkerbundes handelt (A. 14, 1927, V, S. 83 ff.)".

Man sieht, wohin die allgemeine Richtung geht. Aus der Einsicht, daß die ursprüngliche Fassung des Art. 16 eine wirksame Durchführung von Sühnemaßnahmen nicht ermöglicht, kam die ganz natürliche Forderung, den Art. 16 dahin auszulegen oder zu ergänzen, daß nur der Rat befugt sei, zu bestimmen, ob ein Satzungsbruch vorliege oder nicht. In diesem Sinn ist auch das bereits genannte Genfer Protokoll gehalten, das mancherlei Lücken des Art. 16 ausfüllen wollte. In seinem Art. 10 sah es zunächst eine Begriffsbestimmung des Angreifers vor, auf den nach Art. 11 die Vorschriften der Völkerbundssatzung Art. 16 Abs. 1 und 2 Anwendung finden sollten. Dabei ist der Rat allein zur Feststellung des Angreifers befugt. Man kann eine starre Begriffsbestimmung des Angreifers ablehnen[18]), wichtig ist jedoch, daß nur eine einheitliche Stelle, nämlich der Rat, zur Entscheidung im einzelnen Fall berechtigt sein soll. Allerdings trat das Genfer Protokoll mangels genügender Ratifikation nicht in Kraft.

Alle die angeführten Beispiele lassen ebenso wie die Beschlüsse des Völkerbunds selbst erkennen, daß dem Gutachten des Völkerbundsrates tatsächlich eine viel größere Bedeutung zukommt als die einer einfachen „Empfehlung". Sollte tatsächlich ein Staat Sühnemaßnahmen gegen einen anderen ergriffen haben entgegen der Entscheidung des Rates, so setzt sich dieser Staat selbst einer gemeinschaftlichen Aktion durch die übrigen Mitglieder aus. Es erscheint also sehr unwahrscheinlich, daß sich ein Bundesmitglied dem Gutachten des Rates entgegensetzen wird. Die Praxis kann freilich noch kaum als Beweis dafür herangezogen werden. Allein schon der Fall Italien-Abessinien läßt erkennen, daß diese vernünftige Auslegung sich durchsetzt. So bringt der „Völkische Beobachter"

---

[17]) Barandon. a. a. O. S. 302, 303.

[18]) s. oben S. 6.

vom 25. August 1935 aus Paris eine Meldung des „Echo de Paris", wonach England in der Frage der Sanktionen nicht auf eigene Faust vorgehen werde. — Am 5. Oktober 1935 sprach sich der französische Ministerrat in Paris für die Durchführung des Art. 16 aus. Der damalige Ministerpräsident Laval gab dabei die Natur der „wirtschaftlichen Druckmaßnahmen" zur Kenntnis, die automatisch gegen den Angreiferstaat ausgelöst würden, sobald der Völkerbundsrat den Angreifer bezeichnet haben werde[19]). — Baldwin wies in einer Versammlung in Bournemouth am 4. Oktober 1935 darauf hin, daß der Völkerbundsrat über die Lage in Abessinien beraten werde; niemand werde von ihm (Baldwin) erwarten, irgendetwas zu sagen, was der Arbeit des Rates vorgreifen würde[19]).

Das Gutachten des Rates ist also in allen Fällen für die Mitgliedstaaten ein starker moralischer und politischer Rückhalt, während es auf der anderen Seite den Satzungsbrüchigen vielleicht doch noch zum Einlenken bewegen kann.

Hat nun der Rat in seiner Sitzung festgestellt, daß ein Bruch der Satzung nach Art. 16 vorliegt, und hat er einen entsprechenden Entschluß gefaßt, so soll nach Punkt 6 der Richtlinien von 1921 die Niederschrift der Sitzung allen Völkerbundsmitgliedern zugestellt und dieselben aufgefordert werden, sich entsprechend diesem Gutachten zu verhalten. Auch für eine rasche Verbreitung desselben in der ganzen übrigen Welt soll gesorgt werden, um auch bei den Nichtmitgliedern des Völkerbunds Verständnis für das Vorgehen des Rates zu erwecken und sie möglichst zu einer Teilnahme daran zu bewegen.

Trotz der Möglichkeit der selbständigen Entscheidung jedes einzelnen Mitgliedstaates kann man abschließend sagen, daß praktisch die Einleitung aller gegen den Rechtsbrecher gerichteten Druckmittel dem Rat obliegt.

Wenn die Schuld des satzungsbrüchigen Staates vom Rat ausgesprochen ist, treten für ihn auch gewisse Rechtsfolgen in bezug auf seine Stellung zum Bund ein. Der Satzungsbruch zwingt den Rat zu Maßnahmen gegen ihn und es ist daher einleuchtend, daß während dieser Zeit die Rechte des schuldigen Staates als Bundes- oder Ratsmitglied ruhen, wenn er damit auch noch nicht ausgeschlossen ist[20]). Schücking und Wehberg begründen dies übrigens damit, daß nach Punkt 11 der Richtlinien von 1921 der Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Paktbrecher und Mitgliedstaaten vorgesehen ist und damit auch die diplomatischen Beziehungen des Paktbrechers zu den Organen des Bundes aufhören müssen.

---

[19]) „Völkischer Beobachter" vom 6. Oktober 1935.

[20]) Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 194, 195; Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 623.

2. Der Beginn der Sühnemaßnahmen

Wenn der Satzungsbruch festgestellt ist, ist zwangsläufig die nächste Frage die, wann die Sühnemaßnahmen zu beginnen haben und wer den Zeitpunkt des Beginns bestimmt. Den einzigen Anhalt, den die Satzung selbst gibt, bekommt man aus dem Wort „unverzüglich" (immédiatement, immediately). Nach dem Wortlaut des Art. 16 Abs. 1 Satz 2 verpflichten sich nämlich alle Bundesmitglieder, „unverzüglich" die im gleichen Satz vorgesehenen wirtschaftlichen Maßnahmen zu ergreifen gegen den rechtsbrüchigen Staat. Daraus müßte man nun schließen, daß ein Staat, der die Voraussetzungen des Art. 16 für gegeben erachtet, rechtlich verpflichtet ist, ohne Zögern und ohne weiteres Warten auf die Beteiligung anderer Staaten die wirtschaftlichen Druckmittel gegen den Angreifer in Anwendung zu bringen. Das war auch die ursprüngliche Bedeutung der Vorschrift.

Nun wurde aber schon im vorigen Abschnitt dargelegt, daß der Völkerbundsrat ein Gutachten erstatten soll, ob tatsächlich ein rechtswidriger Angriff vorliegt, daß ferner jedes Bundesmitglied berechtigt sein soll, die Einberufung des Rates zu verlangen, wenn seiner Ansicht nach ein Ueberfallkrieg durch ein Mitglied begonnen wurde, daß es also jedenfalls wünschenswert erscheint, wenn sich zunächst der Rat mit der Frage befaßt. Diese Bestimmung wäre vollkommen sinnlos, wenn jedes Mitglied des Bundes nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet wäre, trotzdem schon den Wirtschaftskrieg gegen den des Satzungsbruches beschuldigten Staat zu beginnen. Wenn auch das Gutachten des Rates den Mitgliedern nur als Richtlinie dienen sollte, ohne sie rechtlich zu verpflichten, so wäre ja auch der Sinn einer „Empfehlung" verfehlt, wenn sie auf eine bereits vollzogene Tatsache stößt.

Das Wörtchen „unverzüglich" ist also fehl am Platz, seitdem die 2. Bundesversammlung die Richtlinien zur Auslegung des Art. 16 aufgestellt hat. Die Gefahr, die das Wort „unverzüglich" nunmehr für die Bundesmitglieder und schließlich für den Bund selbst in sich birgt, geht bereits aus dem im vorigen Abschnitt Gesagten hervor.

Es muß also danach gestrebt werden, daß vor der Erstattung des Gutachtens durch den Rat von keinem Bundesmitglied irgendwelche Maßnahmen gegen einen bundesbrüchigen Staat unternommen werden. Das ist auch aus dem Grund zu befürworten, weil ein vereinzeltes, zersplittertes Vorgehen von vorneherein zum Scheitern verurteilt ist, wenn der satzungsbrüchige Staat wirtschaftlich und politisch stark ist.

Es wäre daher folgerichtig gewesen, wenn die 2. Bundesversammlung, nachdem sie dem Rat die Befugnis erteilt hatte, über

das Vorliegen eines rechtswidrigen Angriffes ein Gutachten zu erstatten, und nachdem sie die entsprechenden Satzungsänderungen angenommen hatte, auch die Streichung des Wortes „unverzüglich“ beschlossen hätte. Dafür wäre einzuschalten gewesen, daß die Bundesmitglieder mit der Ausführung der Sühnemaßnahmen zu warten hätten, bis der Rat den Ueberfall in seinem Gutachten festgestellt und einen Plan aufgestellt hätte, in welcher Art, in welchem Grad und Zeitpunkt die einzelnen Maßnahmen zu ergreifen seien. Das geschah aber nicht, da man fürchtete, damit in das selbständige Entscheidungsrecht, ja sogar in die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten einzugreifen. Ein entsprechender Antrag von Frangulis (Griechenland)[21], daß das Gutachten des Rates vor Beginn irgendwelcher wirtschaftlicher Maßnahmen zu erstatten sei, wurde daher von der Versammlung abgelehnt[22]. Frangulis war der Ansicht, daß ein Staat den Satzungsbruch eines anderen als Vorwand zu einem Ueberfall auf diesen benützen werde mit dem Anschein der Erfüllung seiner Bundespflichten.

Die Bundesversammlung brachte damit selbst einen Widerspruch in die Satzung; denn einerseits sollen die Bundesmitglieder „unverzüglich“ die notwendigen Sühnemaßnahmen ergreifen, andererseits sollen sie das Handeln des Rates abwarten. Die Bundesversammlung suchte das Wort „unverzüglich“ dadurch zu schwächen, daß sie es so auslegte, als bedeute es lediglich, daß die Verpflichtung zum Eingreifen unmittelbar entstanden sei, während es im Belang eines gemeinsamen Vorgehens notwendig sein könne, mit der Ausführung der Maßnahmen noch etwas zu warten, bis der Rat einen gemeinsamen Plan aufgestellt habe, um die Druckmittel besonders wirksam durchzuführen.

Diese Auslegung ist begründet in einer Satzungsänderung, wonach der Rat den Mitgliedern den Zeitpunkt des Beginns des Wirtschaftsboykotts bekanntgeben solle. Der gleichzeitig mit den bereits genannten Satzungsänderungen als neuer Abs. 3 des Art. 16 angenommene Vorschlag lautet:

„Der Rat soll allen Mitgliedern des Völkerbundes den Zeitpunkt bekannt geben, den er für die Anwendung der in gegenwärtigem Artikel vorgesehenen wirtschaftlichen Maßnahmen empfiehlt.“

Ganz ähnlich wurde auch Punkt 8 der Richtlinien vom 4. 10. 1921 gehalten, in dem es heißt:

„Der Rat soll den Zeitpunkt vorschlagen, an welchem die Ausübung des in Art. 16 vorgesehenen wirtschaftlichen Druckes

[21]) Actes de l'Assemblée, Séances Plénières 1921, S. 736 ff.

[22]) Actes de l'Ass., S. Plén. 1921, S. 806.

beginnen soll, und diesen Zeitpunkt allen Mitgliedern des Völkerbundes bekanntgeben."

Alle diese Umstände sind dazu angetan, es einem Mitglied jedenfalls möglichst unratsam erscheinen zu lassen, vor der Entscheidung des Falles durch den Rat selbständig den Art. 16 anzuwenden. Jeder Staat wird zumindest das Gutachten des Rates abwarten, um mit irgendwelchen Maßnahmen zu beginnen. „Nur ganz besondere Umstände, wie die Notwendigkeit sofortiger Unterstützung eines schwachen, überfallenen Staates, könnten eine entgegengesetzte Haltung moralisch rechtfertigen" [23]).

Aber selbst wenn durch den Rat bereits entschieden ist, daß ein Satzungsbruch vorliegt, sollen die Maßnahmen noch nicht unmittelbar einsetzen. Zwar wären die Mitgliedstaaten dazu berechtigt und sie könnten sich überdies auf das Gutachten des Rates stützen. Es wurde schon erwähnt, daß der Rat den Mitgliedern den Zeitpunkt und darüber hinaus auch einen gemeinsamen Plan bekanntgeben soll über die Ergreifung wirksamer Maßnahmen [24]); das geschieht aus dem Grund, um ein tatkräftiges, wirksames Vorgehen gegen den Satzungsbrüchigen zu erzielen.

Weiter muß man berücksichtigen, daß die Staaten in wirtschaftlicher, politischer und geografischer Hinsicht nicht gleichgeartet sind. Ihr Einsatz bei den Maßnahmen gegen den Rechtsbrecher muß entsprechend dieser Tatsache erfolgen. Manchem Staat würde vielleicht aus einer Anwendung der Sühnemaßnahmen ein größerer Schaden entstehen als dem Satzungsbrüchigen selbst. Es ist also notwendig, daß die Staaten Hand in Hand arbeiten, und das setzt wieder voraus, daß sie den Vorschlägen des Rates in bezug auf die Verteilung der verschiedenen Druckmittel auf die einzelnen Staaten Folge leisten. Es liegt also in ihrem eigenen Belang, dem Rat freiwillig dessen Macht zu bestätigen.

Die Tatsache, daß der Rat nicht nur den Zeitpunkt des Beginns der Sühnemaßnahmen bestimmen, sondern gleichzeitig auch einen gemeinsamen Aktionsplan aufstellen soll, ergibt sich in folgerichtiger Weiterführung des bisher dargelegten Gedankengangs von selbst; sie wurde aber auch in den Richtlinien von 1921 und zwar in Punkt 10 niedergelegt. Darin heißt es, daß es nicht angezeigt erscheine, alle Maßnahmen im voraus zu bezeichnen. „Im gegebenen Fall ist es Sache des Rates, den Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Aktionsplan zu empfehlen." Grundsätzlich sind alle Mitglieder bei den gemeinsamen Maßnahmen gleichzustellen nach dem Grundsatz: „Alle für einen und einer für alle", wie dies in Punkt 9 zum Aus-

---

23) Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 622.

24) s. oben S. 15.

druck kommt. Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß alle völlig gleichmäßig zum Einsatz kommen sollen. Dies ist in den beiden in Punkt 9 geregelten Ausnahmen bestätigt:

a) „Es kann notwendig sein, die Ausführung besonderer Maßnahmen durch gewisse Staaten zu empfehlen."

b) „Wenn es für angebracht gehalten wird, für gewisse Staaten die tatsächliche Anwendung der im Art. 16 vorgesehenen wirtschaftlicher Sanktionen aufzuschieben, so kann dieser Aufschub nur zugelassen werden in einem Maße, das zulässig ist im Hinblick auf den Zweck, den Erfolg des gemeinsamen Aktionsplanes zu sichern oder für gewisse Bundesmitglieder, die aus den Sanktionen sich etwa ergebenden Verluste und Unzuträglichkeiten auf das Mindestmaß zu beschränken."

Diese Ausnahmen sind auch in einer als neuer Abs. 4 zu Art. 16 von der 2. Bundesversammlung angenommenen Satzungsänderung vorgesehen. Dieser Absatz lautet folgendermaßen:

„Wenn indessen der Rat erachtet, daß die Aufschiebung irgendeiner dieser Maßnahmen für gewisse Mitglieder und für eine bestimmte Dauer gestatten würde, das durch die vorerwähnten Maßnahmen verfolgte Ziel besser zu erreichen, oder daß sie nötig wäre, um die diesen Mitgliedern aus solchen Maßnahmen erwachsenen Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß zu beschränken, so hat er das Recht, diese Aufschiebung zu verfügen."

Es wird also damit dem Rat das Recht eingeräumt, die günstigste Verteilung der Sühnemaßnahmen unter den Mitgliedstaaten vorzunehmen und insbesondere gewisse Staaten von der — ganzen oder teilweisen — Teilnahme daran zu befreien, ohne daß sie dadurch als satzungsbrüchig angesehen werden könnten.

In diesem Zusammenhang sei auf die Feststellung des Ratspräsidenten in der Ratssitzung vom 7. Oktober 1935 hingewiesen. Nach der Abstimmung über den Satzungsbruch Italiens wies er darauf hin, daß sich zwar die weiteren Verpflichtungen der Bundesmitglieder mit der Schuldigerklärung Italiens unmittelbar aus der Satzung ergäben, daß es aber Aufgabe des Rates sei, die zu treffenden Maßnahmen in die Wege zu leiten. Da die Vollversammlung auf den 9. Oktober einberufen war, machte er jedoch den Vorschlag, dieselbe an dieser Aufgabe zu beteiligen.

Es bleibt also, auch wenn der Satzungsbruch bereits einwandfrei festgestellt ist, beim Völkerbundsrat das politische Schwergewicht in der Durchführung der Sühnemaßnahmen; seine Vorschläge beeinflussen maßgebend alle Handlungen der Bundesmitglieder gegen den Rechtsbrecher.

3. Die einzelnen Sühnemaßnahmen

Wenn nunmehr feststeht, daß tatsächlich ein Ueberfallkrieg vorliegt, und auch alle Zweifel über den Beginn der Maßnahmen behoben sind, bleibt schließlich nur mehr die Frage zu beantworten, welches die einzelnen Druckmittel sind, die gegen den Rechtsbrecher eingesetzt werden sollen. Man muß dabei zwei große Gruppen unterscheiden: die wirtschaftlichen und die militärischen Maßnahmen. — Muß der Rat die Anwendung militärischen Druckes sofort empfehlen oder darf er sich darauf beschränken, zunächst nur wirtschaftliche Maßnahmen vorzuschlagen?

a) Die Wirtschaftsmaßnahmen

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit können natürlich nicht alle Maßnahmen als solche im einzelnen behandelt werden; es ist hier nur herauszuschälen, wieweit dabei der Einfluß des Völkerbundsrates reicht.

Die Fassung des Abs. 1 läßt eigentlich keinen Zweifel darüber zu, welche Maßnahmen zu ergreifen sind. Dort heißt es kurz, „alle" Handels- und Finanzbeziehungen sind abzubrechen. Es gibt auch viele Stimmen, die keine andere Auslegung gelten lassen wollen, als daß nach der Feststellung des Ueberfallkrieges — sei es durch den Rat, sei es durch einen einzelnen Staat — tatsächlich die wirtschaftlichen Sühnemittel in vollem Maße durchgeführt werden müssen. Diese Ansicht wurde jedoch schon im Abschnitt 2 teilweise widerlegt[25]). In den Richtlinien kommt weiter zum Ausdruck, daß die Wirtschaftsmaßnahmen allmählich gesteigert werden sollen (Punkt 14). Der Sinn der Maßnahmen ist die Wiederherstellung des zwischenstaatlichen Friedens und Rechts, und nicht die Bestrafung des Rechtsbrüchigen, die nur eine untergeordnete Rolle spielt. „Ces sanctions ne constituent pas à proprement parler une peine infligée en violation du Pacte. Leur but est éventuellement d'obtenir la cessation des hostilités et de ramener le contrevenant au respect du Pacte[26])". „Il ne s'agit pas d'établir une sorte de réaction punitive, mais de prendre des mesures en vue du rétablissement de l'ordre international de la paix[27])". Es ist also nicht notwendig, im Wirtschaftsboykott weiter zu gehen, als das gestellte Ziel verlangt. Sonst wäre es auch überflüssig, den Rat mit der Aufstellung eines Aktionsplanes zu beauftragen.

---

25) s. oben S. 16—17.

26) Petit Manuel de la Société des Nations 1935.

27) Jean Ray, Commentaire du Pacte, suppl. 4, 1935 S. 87.

Man kommt also zu dem Ergebnis, daß dem Rat eine weitere, ihn unentbehrlich machende Aufgabe zukommt. Wenn es nicht als selbstverständlich anzusehen ist, daß von Anfang an dem Satzungsbrüchigen der vollständige Wirtschaftsboykott zu erklären ist, ist ein Organ notwendig, das die zunächst zu ergreifenden Maßnahmen, ihre Verteilung und schließlich ihre allmähliche Steigerung bestimmt nach Maßgabe der Zweckmäßigkeit. Dieses Organ ist naturgemäß der Völkerbundsrat.

Der Art. 16 der Satzung läßt es ungesagt, ob bei der Durchführung der Wirtschaftsmaßnahmen das Nationalitäts- oder das Territorialitätsprinzip gelten soll, d. h. ob die Staatszugehörigkeit oder der Wohnsitz ausschlaggebend sein soll. Man begegnet daher auch entgegengesetzten Auslegungen [28]). Wenn wir aber, wie auf S. 8 betont, die Richtlinien vom 4. 10. 21 als maßgebend betrachten, so müssen wir uns der Ansicht anschließen, die alle auf dem Gebiet des rechtsbrechenden Staates wohnenden Personen in den Boykott einschließt, nicht dagegen die im Ausland befindlichen Angehörigen des rechtsbrechenden Staates; denn in Punkt 13 der Richtlinien heißt es:

> „Für den Abbruch der Beziehungen zwischen den Angehörigen des schuldigen Staates und den anderen Völkerbundsmitgliedern ist deren Wohnsitz und nicht deren Nationalität maßgebend."

Aus dem Punkt 10 der Richtlinien kann man entnehmen, daß der Rat bei der Inkraftsetzung von Wirtschaftsmaßnahmen nicht an starre Regeln gebunden sein, sondern sich lediglich von dem Grundsatz der Zweckmäßigkeit leiten lassen soll. Starre Regeln könnten im einzelnen Fall für den Völkerbund und seine Mitglieder selbst gefährlich werden, da der Rat dann nicht die Möglichkeit hätte, seine Maßnahmen den immer verschiedenen Fällen anzupassen. Der Rat soll zuerst prüfen, welche Rechtsmittel geeignet erscheinen, den Rechtsbrecher zur Umkehr zu zwingen, und sie den Mitgliedern empfehlen. Verfehlen sie ihre Wirkung, so liegt es weiter beim Rat, verstärkte Maßnahmen vorzuschlagen, um so lange den Druck zu steigern, bis der Zweck erreicht ist. Dabei kommt es natürlich darauf an, daß entsprechend schnell und entschlossen gehandelt wird.

Wirtschaftsmaßnahmen können naturgemäß nur dann von vollem Erfolg begleitet sein, wenn sie von möglichst vielen Staaten durchgeführt werden, da sich sonst der Satzungsbrüchige leicht einen Ausgleich bei den anderen, an den Maßnahmen nicht teilnehmenden Staaten schaffen kann. Es ist daher erwünscht und notwendig — solange der Völkerbund nicht tatsächlich weltumspannend ist —, daß sich auch Nichtmitglieder des Völkerbundes an dessen Vorgehen beteiligen. Diese sind allerdings in keiner Weise verpflichtet, sich zu

---

[28]) vgl. Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 628 ff.;
Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 189.

beteiligen, da die Bundessatzung sie nicht bindet. Daher ermächtigt Punkt 17 der Richtlinien den Rat, sich mit den Nichtmitgliedstaaten in Verbindung zu setzen und entsprechende Abkommen zu treffen, die eine gesicherte Durchführung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen gewährleisten.

Auch diesmal nehmen an den Sitzungen des Rates, die er zur Ausarbeitung eines Aktionsplanes nach Punkt 10 der Richtlinien hält, nicht nur die Ratsmitglieder teil, sondern auch diejenigen Nichtmitglieder des Rates, die an der Verhandlung über die Feststellung des Satzungsbruches teilgenommen haben. Der rechtsbrüchige Staat dagegen scheidet aus, auch wenn er Mitglied des Rates ist. Im Gegensatz hierzu ist dem überfallenen Staat sowohl Sitz wie Stimme im Rat zu gewähren; denn von dem Augenblick an, wo der Rat einmal festgestellt hat, daß ein Ueberfallkrieg vorliegt, besteht kein Grund mehr, den Ueberfallenen vom Stimmrecht auszuschließen [29]).

Zur Ausarbeitung der vorgesehenen wirtschaftlichen Maßnahmen und zu deren Durchführung kann sich der Rat, wenn er es als nützlich betrachtet, der Mithilfe einer technischen Kommission bedienen [30]). Diese soll, „sobald das beschlossene Vorgehen zur Ausführung gelangt, ständig tagen und, wenn es wünschenswert ist, Vertreter der speziell interessierten Staaten umfassen". Im italienisch-abessinischen Streitfall wurde ein sog. „Sanktionsausschuß" ins Leben gerufen, dessen Aufgabe es war, die jeweils zu treffenden Maßnahmen dem Rat zu empfehlen.

b) Die militärischen Maßnahmen

„Es entspricht dem Geiste des Völkerbunds, von einer Kriegserklärung und von militärischen Maßnahmen möglichst abzusehen und den Frieden durch einen wirtschaftlichen Druck wiederherzustellen", so heißt es in Punkt 3 der Richtlinien [31]). Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß im Fall eines Ueberfallkrieges zunächst nur wirtschaftliche Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens ergriffen werden sollen und militärische Maßnahmen erst als äußerstes Druckmittel, wenn alle anderen versagen.

Aus dem Art. 16 ist dies nicht ohne weiters zu schließen. Dort heißt es nämlich in Abs. 2: „In diesem Falle (d. h. wenn die Voraussetzungen des Abs. 1 eingetreten sind, wenn also ein Ueberfallkrieg vorliegt) ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- und Luft-

---

[29]) vgl. Schanzers Ausführungen in der Bundesversammlung, Actes de l'Assemblée 1921, S. Plén., S. 741.

[30]) Punkt 7 der Richtlinien.

[31]) vgl. auch Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 631.

streitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist". Dieser Wortlaut läßt eigentlich nur die Auslegung zu, daß sofort nach der Festellung des rechtswidrigen Angriffes gleichzeitig mit dem Einsetzen des wirtschaftlichen Druckes der Rat den Bundesmitgliedern ihre Beteiligung an dem kriegerischen Vorgehen gegen den Bundesbrüchigen empfehlen soll. Diese Auffassung teilt der Verfasser des Aufsatzes „Vor der Entscheidung" [32]). Dort heißt es, der Satzungsbruch Italiens „würde automatisch dazu führen, daß alle Bundesmitglieder alle .... Beziehungen abzubrechen hätten. Darüber hinaus wäre der Rat nach der unzweideutigen Bestimmung des Abs. 2 verpflichtet, den Bundesmitgliedern die Ergreifung militärischer Maßnahmen zu empfehlen. Das ist allerdings gelegentlich bestritten worden. Aber es ergibt sich so unmißverständlich aus dem genannten Abs. 2, daß eine solche Bestreitung schlechtweg unverständlich ist."

Auffallend ist demgegenüber, daß in den Richtlinien von militärischen Maßnahmen überhaupt nicht die Rede ist. An sich sind diese doch ebenso wichtig und im übrigen viel folgenschwerer, auch gegenüber dem Bund selbst. Man müßte also erwarten, daß die Richtlinien sich nicht nur auf die Wirtschaftsmaßnahmen beschränkten, sondern vor allem auch die militärischen behandelten und die Stellung des Rats dazu darlegten. Dieses völlige Schweigen deutet aber darauf hin, daß die Hauptwaffe des Völkerbundes die wirtschaftlichen Druckmittel sein sollen. Auch die in Punkt 14 vorgesehene allmähliche Steigerung des wirtschaftlichen Druckes bestätigt die Ansicht, daß erst nach voller Ausschöpfung aller friedlichen Mittel zu kriegerischen Maßnahmen geschritten werden soll [33]). Der Auffassung von Freytagh-Loringhoven [34]), daß der Wirtschaftskrieg viel grausamer sein kann als der militärische, kann insofern nicht beigetreten werden, als ein Waffenkrieg heute für Europa unausdenkbare Folgen mit sich brächte.

Die Tatsache, daß aus der erklärlichen Abneigung, den Krieg durch den Krieg zu bekämpfen, bisher fast alle zwischenstaatlichen Streitfälle nach Art. 11 behandelt wurden, ist bereits auf S. 13 erwähnt. Ray [35]) sagt in dieser Beziehung zu Art. 11: „Sa fonction ‚préventive' est préférable à l'action ‚répressive' de l'article 16." Aehnliches schreibt auch Barandon [36]): „Der ‚Sanktionskrieg' muß ultima ratio bleiben und eine gar zu eingehende Vorbereitung des

---

[32]) In der Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht" 2. Jg. S. 351.

[33]) vgl. Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 621.

[34]) a. a. O. S. 189.

[35]) Jean Ray, Commentaire du Pacte de la S. d. N. Paris 1930, S. 378.

[36]) a. a. O. S. 283.

Krieges gegen den Krieg ist der Förderung des Friedens nicht sehr dienlich."

Bezeichnenderweise wurden auch im italienisch-abessinischen Krieg, als tatsächlich Art. 16 zur Anwendung kam, militärische Gegenmaßnahmen nur selten und sehr zögernd in Erwägung gezogen; angewandt wurden sie nie.

Man kommt also zu dem Ergebnis, daß militärische Maßnahmen erst dann einzusetzen haben, wenn der wirtschaftliche Druck ohne Erfolg geblieben ist. Jetzt ist es allerdings nicht nur das Recht, sondern die Pflicht des Rates, die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an den gemeinsamen militärischen Handlungen aufzufordern.

Einen Unterschied zu machen zwischen der sofortigen Pflicht des Rates, im Augenblick des Satzungsbruches die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an militärischen Maßnahmen aufzufordern, und der Möglichkeit, diese Maßnahmen erst im Notfall einzusetzen, erscheint unzweckmäßig.

Für das militärische Vorgehen ist zum erstenmal in Art. 16 der Rat erwähnt. Er hat das Recht und die Pflicht der Initiative. Zwar sind die Mitgliedstaaten an sich berechtigt, dem Rechtsbrecher von sich aus den Krieg zu erklären; doch entspricht dies nicht den in den Richtlinien aufgestellten Grundsätzen, und nach dem bisher Gesagten dürfte es auch wohl nie vorkommen, daß ein Staat dieses Recht in Anspruch nimmt. Auf jeden Fall entsteht die Pflicht zum kriegerischen Eingreifen nicht selbsttätig [37]).

Der Rat verteilt hier ebenso wie bei den Wirtschaftsmaßnahmen die Rollen der einzelnen Staaten je nach ihrer Stärke und ihrer örtlichen Lage gegenüber dem Satzungsbrüchigen. An seinen diesbezüglichen Sitzungen nehmen alle Staaten teil, die an dem militärischen Vorgehen beteiligt sind. Im übrigen gilt für die Sitzungen und die Abstimmung das früher Gesagte.

Ein Nachteil für die Erfolgsicherheit des Unternehmens ist auch hier die Tatsache, daß es sich lediglich um eine Empfehlung des Rates handelt, und nicht etwa um die rechtliche Bindung der Mitglieder. Es bleibt also auch hier bei dem oben Gesagten über die Durchführung eines Gutachtens des Rates. Erzwingen kann der Rat die Teilnahme eines Staates an dem gemeinsamen militärischen Vorgehen gegen den rechtsbrüchigen Staat nicht. Es besteht wohl eine moralische, aber keine rechtliche Verpflichtung.

„The Members of the League are not obligated to contribute military forces in accordance with the recommendation of the Council [38])." — „Les Etats ne sont pas obligés d'appli-

---

[37]) vgl. Barandon, a. a. O. S. 315, 316.

[38]) Grace Evans Rhoads, jr., Amendments of the League of Nations, Adopted and Proposed, Philadelphia 1935, S. 123

quer de telles sanctions. Le Conseil leur adresse seulement des recommendations à ce sujet[39])." Dieselbe Ansicht, daß keine rechtliche Bindung zur Anwendung kriegerischer Maßnahmen für die Bundesmitglieder besteht, teilt auch der Artikel „Vor der Entscheidung"[40]), der jedoch das Handeln des Rates nach Abs. 2 des Art. 16 von Anfang an für erforderlich hält. Trotzdem keine Rechtspflicht zur Teilnahme gegeben sei, werde im „gegebenen Fall das eigene Interesse der vom Rat angerufenen Staaten wirksam werden".

Anderer Auffassung ist Professor H. A. Smith[41]). Er legt zunächst dar, daß die Verpflichtung zur Anwendung wirtschaftlicher Maßnahmen „unbedingt und zwingend" sei. Er fährt dann fort: „Die Verpflichtung zu militärischen Sanktionen ist nicht weniger absolut. Es ist jedoch Pflicht des Rates, die Initiative zu ergreifen und . . . . zu empfehlen."

Man sieht also, wie sehr umstritten diese Frage ist. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß ein Mitglied grundsätzlich verpflichtet ist, an dem Vorgehen des Rates gegen einen Satzungsbrüchigen teilzunehmen, wenn dies tatsächlich erforderlich ist. Insoweit kann man mit der Meinung von Schücking-Wehberg[42]) einig sein, daß durch die Bestimmung des Art. 16 Abs. 2 über das Vorschlagsrecht des Rates „zwar zunächst nur etwas über die Ausdehnung der militärischen Verpflichtungen im Einzelfalle gesagt, gleichzeitig aber das Vorhandensein einer rechtlichen Bindung stillschweigend vorausgesetzt" ist.

Das Recht, über die Notwendigkeit des militärischen Eingreifens zu entscheiden, kann allerdings der Rat den Mitgliedstaaten nicht nehmen, und das ist letztlich maßgebend. Denn nur im Fall der Notwendigkeit ist die Pflicht des Eingreifens wirksam. Hat jeder Staat an sich schon das Recht, selbständig über das Vorliegen eines Ueberfallkrieges zu entscheiden, so erst recht die Befugnis festzustellen, ob die Notwendigkeit für kriegerisches Eingreifen vorliegt; denn nur in dem Fall, daß die wirtschaftlichen Maßnahmen nicht ausreichen, sollen nach Punkt 3 der Richtlinien von 1921 militärische einsetzen.

Der Vorschlag des Rates ist also für die Mitglieder nur Richtlinie. Praktisch wird es jedoch kaum möglich sein, daß ein Staat sich der Entscheidung des Rates über die Anwendung militärischen Druckes entzieht, wenn er vorher bereits an wirtschaftlichen Maßnahmen beteiligt war und damit anerkannt hat, daß ein rechtswidriger Angriff vorliegt; denn der Rat als Leiter aller wirtschaft-

[39]) Petit Manuel de la S. d. N. S. 94.
[40]) in „Völkerbund und Völkerrecht" 2. Jg. S. 351; vgl. oben S. 21.
[41]) dies. S. 599.
[42]) a. a. O. S. 632.

lichen Maßnahmen ist am besten in der Lage festzustellen, ob die letzteren ihren Zweck erfüllen oder nicht, und er wird nur im Fall des Scheiterns derselben sich entschließen, militärischen Druck gegen den Bundesbrüchigen einzusetzen.

Daneben bleibt dem Rat immer noch die Möglichkeit, gegen ein widersetzliches Mitglied nach Art. 16 Abs. 4 vorzugehen.

Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924 sah auch eine Ergänzung der Bestimmungen des Abs. 2 vor und zwar insofern, als nach Art. 13 des Protokolls der Rat berechtigt sein sollte, „Verpflichtungserklärungen von Staaten entgegenzunehmen, in denen im voraus die Land-, See- und Luftstreitkräfte festgesetzt sind", die sie zur Verfügung stellen würden. Damit wäre natürlich dem Rat eine sehr greifbare Macht in die Hand gegeben; denn nach den Bestimmungen des letzten Absatzes des Art. 10 und Art. 11 Abs. 1 des Protokolls wären die Unterzeichnerstaaten desselben verpflichtet, der Aufforderung des Rates zum Eingreifen Folge zu leisten. Aehnlich war eine Empfehlung der Versammlung von 1927 gehalten [43]).

Das in Abs. 3 des Art. 16 behandelte Durchzugsrecht der Völkerbundsmacht durch die Länder der Bundesmitglieder ist im Rahmen der gegenseitigen Unterstützung, die sich die Bundesmitglieder zu gewähren haben, eine Selbstverständlichkeit. Auf die Verwicklungen, die entstehen können, wenn ein Staat, durch dessen Gebiet die Truppen ziehen sollen, das Vorliegen eines rechtswidrigen Angriffes nicht anerkennt, soll hier nicht eingegangen werden. Es sei nur erwähnt, daß von einem Durchzugsrecht überhaupt nur dann die Rede sein kann, wenn tatsächlich die ganze Unternehmung vom Völkerbundsrat ausgeht; denn die Durchzugserlaubnis braucht nur bei einem „gemeinsamen Vorgehen" erteilt werden [44]).

Die Schweiz bildet in bezug auf das Durchzugsrecht der Völkerbundsmacht eine Ausnahme insofern, als sie — wie der Völkerbundsrat in dem Beschluß vom 13. 2. 1920 ausdrücklich anerkannt hat — in keiner Weise verpflichtet ist, den Durchzug zu gestatten [45]). Aehnliche Vorbehalte machte das Deutsche Reich in der Note vom 29. 9. 1924, in der es sich bereit erklärte in den Völkerbund einzutreten. In der Anlage F zum Protokoll von Locarno kam es — der Völkerbund war mit solchen Vorbehalten nicht einverstanden — zu einem Vergleich, wonach jedes Mitglied an den Völkerbundsaufgaben mitarbeiten solle „in einem Maß, das mit seiner militärischen Lage verträglich ist, und das seiner geographischen Lage Rechnung trägt".

---

[43]) Ray, a. a. O. S. 530.

[44]) vgl. Röttger Martin, Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundsmaßnahmen, Diss. Bonn 1931, S. 55.

[45]) vgl. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 192 u. 38.

4. Beendigung der Sühnemaßnahmen

Ueber die Beendigung der Sühnemaßnahmen gibt uns die Satzung keine Auskunft. Das Genfer Protokoll sah in Art. 14 vor, daß nur der Rat befugt sein sollte, die Einstellung der Sanktionen und die Wiederherstellung normaler Verhältnisse anzuordnen. Das Genfer Protokoll kann aber infolge seines Scheiterns nicht als Anhalt dienen.

Man muß sich zunächst auf Sinn und Zweck der Sühnemaßnahmen besinnen, um zu einem Ergebnis zu kommen. Sie sind, wie schon erwähnt wurde, vor allem dazu bestimmt, den Rechtsfrieden wiederherzustellen, d. h. den Rechtsbrecher zu zwingen, von seinem Vorhaben abzulassen. An eine Bestrafung ist dabei nur in zweiter Linie gedacht. Wenn also der Zweck des gemeinsamen Vorgehens erreicht ist, sind die Maßnahmen einzustellen. Ein Fortdauernlassen derselben wäre auch aus praktischen Erwägungen nicht zu empfehlen, da dadurch leicht neue Verwicklungen entstehen könnten.

Da es sich um Maßnahmen handelt, die zwar von den einzelnen Staaten ergriffen werden, deren Leitung aber beim Völkerbundsrat liegt, erscheint es vernünftig sich hier dem Genfer Protokoll anzuschließen. Der Rat kann schließlich am leichtesten feststellen, wann der satzungsbrüchige Staat tatsächlich niedergezwungen ist, und deshalb soll er — ergänzt nach Art. 4 Abs. 6 — die Verhandlungen über die Einstellung der Zwangsmaßnahmen führen [46]). Schücking und Wehberg vertreten dieselbe Ansicht [47]): „Wenn der Rat die Aktion gemäß Abs. 2 einzuleiten hat, so ist anzunehmen, daß er sie auch leiten, beenden und alle Verhandlungen führen muß."

Das Verfahren bei der Einstellung der Sühnemaßnahmen gegen Italien kann allerdings nicht als Beispiel dienen, da diese ihren Zweck nicht erreichten, und ihre Einstellung nur die Beendigung eines unhaltbar gewordenen Zustandes bedeutete.

II. Ausschluß aus dem Völkerbund

Der Ausschluß aus dem Bund ist ein Machtmittel des Völkerbundsrates, das im 1. Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 noch nicht enthalten war, sondern erst später hinzugefügt wurde. Es ist nicht, wie man vielleicht glauben könnte, nur die Hinzufügung eines weiteren Sühnemittels zu den übrigen des Art. 16. Der Abs. 4 hat an sich mit den vorhergehenden Absätzen nichts zu tun. Diese

---

[46]) vgl. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 194.
[47]) a. a. O. S. 632.

beschränken sich auf Sühnemaßnahmen gegen einen Mitgliedstaat, der entgegen seinen Verpflichtungen aus Art. 12, 13 oder 15 zum Krieg geschritten ist. Die Voraussetzungen für den Ausschluß sind viel weiter gefaßt. Der Ausschluß kann beschlossen werden bei irgendeiner „Verletzung einer aus der Satzung entspringenden Verpflichtung“, also nicht nur bei einem rechtswidrigen Angriff nach Art. 16 Abs. 1. Freilich kann der Ausschluß sehr wohl vom Rat ausgesprochen werden im Fall des Art. 16 Abs. 1 neben anderen Maßnahmen; es kann aber beispielsweise der Ausschluß verfügt werden gegen ein Mitglied, das sich dem gemeinsamen Vorgehen des Völkerbunds gegen einen Rechtsbrecher nach Art. 16 nicht anschließt. Und ebenso kann jeder Verstoß gegen die Bundessatzung geahndet werden.

Ueber den Ausschluß befindet der Rat allein und endgültig. Es handelt sich hier um einen tatsächlichen Beschluß nach Art. 5 Abs. 1 der Satzung, der also rechtlich wirksam ist und damit dem Rat ein tatsächliches Machtmittel gibt. Für die Gültigkeit eines Beschlusses ist Einstimmigkeit notwendig. Dabei zählt die Stimme des Auszuschließenden nicht, was aus Satz 2 des Abs. 4 hervorgeht. Zur Abstimmung ist ferner die vollzählige Anwesenheit des Rates erforderlich, da nämlich die Ausschließung „durch Beschluß aller anderen im Rate vertretenen Bundesmitglieder“ ausgesprochen werden muß. Der einstimmig gefaßte Beschluß eines nicht vollzählig versammelten Rates ist daher rechtsunwirksam.

Fraglich ist vielleicht, in welchem Zeitpunkt die ausgesprochene Ausschließung wirksam wird. Man wird sich hier der Anschauung anschließen, daß dies im Augenblick der Zustellung an den auszuschließenden Staat der Fall ist [48].

Der ausgeschlossene Staat hat damit aufgehört Angehöriger des Völkerbundes zu sein. Das Ziel des Völkerbundes ist aber, alle Staaten zu umfassen. Durch den Ausschluß würde also den Grundsätzen des Bundes entgegengewirkt. Es dürfte daher zweckmäßig sein, wenn man den Ausschluß mehr oder weniger als zeitweise Suspendierung des schuldigen Staates aus der Völkerbundsgemeinschaft ansieht. Dieser Staat soll für seine Bundesverletzung bestraft werden durch eine gewisse Aechtung. Kommt der Rat nach einer bestimmten Zeit zu der Ansicht, die Strafe habe ihren Zweck erreicht, so wird er in Beratungen treten zur Wiedereinsetzung des Geächteten in seine Bundesrechte.

Freilich darf man sich kein falsches Bild machen von der Wirkung und der Wahrscheinlichkeit eines Ausschlusses, solange im Völkerbund nicht tatsächlich die überwiegende Mehrheit zumindest der einflußreichen Staaten vertreten ist. Die Möglichkeit der Ausschließung eines Mitgliedes ist nur dann ein wirkliches Machtmittel

---

[48]) so Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 637.

für den Rat, wenn sie für den Ausgeschlossenen ein beträchtlicher Nachteil ist, ohne dabei den Bund selbst zu schwächen. Solange also mächtige Staaten noch außerhalb des Bundes stehen (z. B. U.S.A.) oder wieder ausgetreten sind (Deutschland, Japan), ist der Ausschluß völlig bedeutungslos, ja er würde vielleicht — wenn es sich um eine Großmacht handelte — sogar den Bestand des Bundes selbst gefährden. Aus diesem Grund war während der Anwendung von Sühnemaßnahmen gegen Italien nie davon die Rede, Italien auszuschließen; man gab sich im Gegenteil alle erdenkliche Mühe, Italien von einem freiwilligen Ausscheiden zurückzuhalten.

C. Zusammenfassung

Anhand der angestellten Ueberlegungen kommt man zu dem Schluß, daß sich die Machtmittel des Rates aus Art. 16 der Satzung mit Ausnahme des Abs. 4 nicht auf rechtlichem, sondern auf politischem Gebiet bewegen. Es handelt sich stets um die Abgabe von „Gutachten", „Richtlinien", „Vorschlägen", „Empfehlungen" oder wie die diesbezüglichen Entschlüsse des Rates sonst genannt werden.

Zunächst, bei der Feststellung des Ueberfallkrieges, stehen sich der Rat und die Mitgliedstaaten als zur Entscheidung gleichberechtigt gegenüber. Allerdings darf nicht vergessen werden, daß das Schwergewicht doch beim Rat liegt, schon aus dem Grunde, weil er ein Organ des Bundes ist, dem sich die Mitglieder freiwillig angeschlossen haben, und weil er die Stimmen der mächtigsten Mitglieder in sich vereinigt. Diese politische Führung wird noch verstärkt durch die Möglichkeit der Ausschlußdrohung gegen eigensinnige Mitglieder.

Sowohl bei den wirtschaftlichen wie bei den militärischen Maßnahmen steht dem Rat nur das Recht auf Empfehlungen an die Bundesmitglieder zu. Der Rat kann die Mitglieder rechtlich nicht zwingen, an einem gemeinsamen Vorgehen gegen den Rechtsbrecher teilzunehmen, umgekehrt ist aber für sie eine entsprechende Entscheidung insofern sehr erleichtert, als sie sich auf das Gutachten des Rates stützen können. So erklärte z. B. England [49]) im italienisch-abessinischen Streit stets, wenn es militärisch gegen Italien eingreifen sollte, dann nur als ausführender Arm des Völkerbundes, d. h. also nur dann, wenn der Rat militärische Maßnahmen empfiehlt.

Die Schöpfer des Völkerbundes wußten selbst, daß zur wirksamen Durchführung der Bundessatzung ein Organ notwendig ist, das mit der entsprechenden Macht auszustatten ist. Zur restlosen

---

[49]) vgl. Anm. 15 (Baldwin in Bournemouth); Sir Samuel Hoare am 21. 10. 35 im Unterhaus (vgl. „Völkischer Beobachter" vom 23. 10. 35).

Durchführung der dem Rat gestellten Aufgabe wäre es aber nötig, daß sich die Mitgliedstaaten dem Spruch des Rates unterwerfen müssen. Soweit glaubte man aber die Satzung nicht ausbauen zu dürfen, um die Hoheitsrechte der Mitglieder nicht anzutasten, und so kam es zu der in Art. 16 niedergelegten Halbheit.

Der einzige Fall, in dem der Rat ein unbedingtes rechtliches Machtmittel — ein politisches nur dann, wenn der Völkerbund tatsächlich umfassend ist — besitzt, ist die Ausschlußmöglichkeit nach Art. 16 Abs. 4.

Ein Ausfüllen der in Art. 16 vorhandenen Lücken war bisher trotz aller Vorschläge und selbst angenommener Aenderungen nicht möglich wegen des Mangels an Ratifikationen. Auch der Versuch, den das Genfer Protokoll unternahm, scheiterte.

D. Notwendigkeit von Reformen

Es war nicht erst das Fehlschlagen der Sühnemaßnahmen gegen Italien notwendig, um zu zeigen, daß die in Art. 16 dem Rat gewährte Macht große Mängel aufweist. Alle bisherigen Bestrebungen nach einer Aenderung des Art. 16, die eingebrachten und angenommenen Aenderungsanträge, die Richtlinien von 1921 zeigen, daß eine wörtlich genaue Anwendung des Art. 16 nicht möglich ist [50]). Die Durchführung der Völkerbundspflichten wäre allein durch eine entsprechende Verstärkung des Rates erzwingbar [51]).

Die Stimmen, die nach einer Aenderung der Satzung drängten, sei es nach einer Verstärkung der Macht des Rates, sei es nach einer Aufhebung der Sanktionsbestimmungen wurden in letzter Zeit, besonders seit dem Italien-Abessinien-Fall, immer lauter.

Prof. Dr. Rutgers schreibt [52]): „Man wird sich damit abfinden müssen, daß der Völkerbund nicht über die Macht verfügt, um jeder Kriegsgefahr durch Zwangsmaßnahmen vorzubeugen und gegen jede den Frieden gefährdende Aufkündigung von Vertragsverpflichtungen mit solchen Maßnahmen einzuschreiten“ und weiter: „Die wesentliche Bedeutung und Kraft des VB. liegt nicht in der Ebene rechtlicher Verpflichtungen und Zwangsmaßnahmen. In der hochpolitischen Sphäre der Fragen, die uns beschäftigen, dürfen nicht zu viel Hoffnungen auf allgemeine Systeme von Rechtsregeln und Sanktionen gesetzt werden. Wenn die Frage entsteht, ob gegen

[50]) vgl. Prof. H. A. Smith in „Sanktionen und Völkerbundssatzung“ in der Zeitschrift „Völkerbund und Völkerrecht“ 2. Jg. S. 602.

[51]) vgl. Freytagh-Loringhoven, a. a. O. S. 28.

[52]) „Die Aufgaben des Dreizehner-Ausschusses“ in „Völkerbund und Völkerrecht“ 2. Jg. S. 291.

einen bestimmten Staat (man denke nicht nur an schwache, sondern auch an starke Staaten) Maßnahmen getroffen werden sollen, so gelten für alle betreffenden Instanzen, für den Völkerbundsrat sowohl als für die einzelnen Regierungen angesichts der zu treffenden hochpolitischen Entscheidung viel mehr, auch berechtigte Erwägungen, als in den Paragraphen eines Weltstatuts zu ihrem Rechte kommen können..."

Ein Verzicht auf den Art. 16, d. h. ein Verzicht auf die Gewährleistung der Unversehrtheit des Völkerbundsrechts würde den Völkerbund seines bisherigen Charakters entkleiden und ihn zu der Völkerrechtsgemeinschaft der Vorkriegszeit zurückführen; denn der Unterschied bestand ja gerade in der Sicherung des Bestandes und der Grenzen der Mitglieder.

Auf der anderen Seite darf man nicht vergessen, daß ein Ausbau der Machtmittel des Rates zur Durchführung von Sühnemaßnahmen letzten Endes sehr schwerwiegende Folgen zeitigen kann. Durch den Beschluß des Rates wären sämtliche Mitgliedstaaten gebunden und es bestünde die Gefahr, daß diese Macht zugunsten eines Staatenblocks mißbraucht würde. Außerdem würden dadurch völlig unbeteiligte Staaten, vielleicht in einem ganz anderen Erdteil, in einen Streitfall verwickelt, an dessen Entscheidung sie keinerlei Belange haben. So kann schließlich aus einem örtlich beschränkten Streitfall ein Weltbrand entstehen.

Diese Gründe haben von jeher dazu beigetragen, daß der Art. 16 womöglich umgangen wurde. Auch im italienisch-abessinischen Fall griff man nur zögernd zu Zwangsmitteln und vermied es peinlichst, sich auf militärische Handlungen einzulassen. Man fürchtete, daß dadurch zunächst nicht der Angreifer von seinem Unternehmen abgehalten würde, sondern daß eher ein Mittelmeerkrieg ausbräche, der schließlich ganz Europa in Brand stecken könnte. Man kann auch nicht leugnen, daß sich der Rat in diesem ersten Fall der Anwendung des Art. 16 seine Aufgabe etwas leicht gemacht hat.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß eine befriedigende Lösung des ganzen Sanktionsproblems auf große Schwierigkeiten stößt. Aber der jetzige Zustand ist unhaltbar. Eine Verstärkung der Machtmittel des Rates dürfte kaum allzuviele Anhänger finden, außer solche, die für sich darin einen Schutz suchen, und solche, die den Bund als ihr Werkzeug benützen wollen. Die beste Lösung wäre daher vielleicht doch die Aufgabe des Art. 16. Es blieben dann immer noch übergenug Wirkungsmöglichkeiten für einen tätigen Völkerbund, zur Festigung des Völkerfriedens beizutragen.

Inhaltsübersicht

Schrifttum

Barandon Paul, Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes, Berlin 1933.

Freytagh-Loringhoven, Dr. Frh. v., Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.

Früh Walther, Die Zwangsexekution im Völkerbund, jur. Diss. Würzburg 1933.

Geh Josef, Völkerbundsversammlung und Völkerbundsrat, jur. Diss. Würzburg 1928.

Grabowsky Adolf, Die Grundprobleme des Völkerbundes, Berlin 1919.

Grob, Dr. Fritz, Die Kompetenzen des Völkerbundsrates und der Völkerbundsversammlung zur Streitschlichtung und Kriegsverhütung, Berlin 1933.

Guggenheim Paul, Der Völkerbund, Leipzig 1932.

Niemeyer Th., Rühland C., Spiropoulos, Der Völkerbund, Verfassung und Funktion, Kiel 1926.

Petit Manuel de la Société des Nations, 4. Auflage, Genf 1935.

Philipse A. H., Le rôle du Conseil de la Société des Nations dans le réglement pacifique des différends internationaux, La Haye 1929.

Ray Jean, Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société, Paris 1930.

Suppléments 2, 3, 4 (1932, 1933, 1935).

Rhoads Grace Evans, jr., Amendments of the League of Nations, Adopted and Proposed, Philadelphia 1935.

Ritter, Dr. Erwin, Vom Völkerbund zum Weltbund, Karlsruhe 1934.

Röttger, Martin, Die Voraussetzungen für die Anwendung von Völkerbundszwangsmaßnahmen, jur. Diss. Bonn 1931.

Scelle Georges, Une crise de la Société des Nations, La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève, Paris 1927.

Schmitt, Prof. Dr. Carl, Der Völkerbund und das politische Problem der Friedenssicherung, Leipzig und Berlin 1930.

Schücking und Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Auflage, Berlin 1924.

3. Auflage, 1. Band, Berlin 1931.

Strunz, Dr. Johann, Der Völkerbund, Leipzig 1930.

Sweetser Arthur, The first ten years of the League of Nations (in „International Conciliation"), Januar 1930, New-York.

Wehberg, Prof. Dr. Hans, Der Kampf um die Reform des Völkerbundes 1920 bis 1934, Genf 1934.

Wolgast Ernst, Völkerrecht, Berlin 1934.

Wörterbuch des Völkerrechts, herausg. v. Dr. Karl Strupp, Berlin-Leipzig 1929.

Zeitschriften

Journal Officiel de la Société des Nations, Genf, besonders Suppléments spéciaux Nos. 145—149; ferner Actes de l'Assemblée.

Die Tätigkeit des Völkerbundes im . . . . (Monat, Jahr), Informationsabteilung des Völkerbundes, Genf 1935, 1936.

Völkerbund und Völkerrecht, herausgegeben von Prof. Dr. Frh. v. Freytagh-Loringhoven, Berlin, Jahrgang 1 (1934/35), Jahrgang 2 (1935/36).

Zeitschrift der deutschen Gesellschaft für Völkerbundfragen „Völkerbund, Die Abrüstungskonferenz", Genf 1935, 1936.